

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

La commune et le C.P.A.S. à la suite de la réforme de 1993

Nihoul, Marc

Published in:
Mouv. Comm.

Publication date:
1994

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Nihoul, M 1994, 'La commune et le C.P.A.S. à la suite de la réforme de 1993', *Mouv. Comm.*, p. 67-76.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

La commune et le CPAS à la suite de la réforme de 1993

par Marc Nihoul
Assistant à la Faculté de droit de Namur

C.D.N. 12 - 204

Le Centre de Droit régional des Facultés de Namur a organisé, avec la participation de l'Union des Villes et Communes de Wallonie un colloque sur "La commune dans l'Etat fédéral" qui s'est déroulé le 26 novembre 1993 à Namur.

Nous aurons l'avantage de publier les communications prononcées au cours de ce colloque. La première, prononcée par Monsieur Marc Nihoul, Assistant à la Faculté de Droit de Namur porte sur la commune et le CPAS suite à la réforme de 1993. Les références aux articles de la Constitution suivent l'ancienne numérotation.

Imaginez un instant qu'un satellite survole notre nouvelle Belgique fédérale, le temps pour lui de prendre un cliché. Il s'agit, à un moment donné de l'histoire, de photographier une réalité institutionnelle: celle de la commune et du CPAS¹ à la suite de la réforme de 1993.

Les limites de pareil cliché ont conduit à mettre entre parenthèses la question d'un nouveau statut (adapté) des pouvoirs locaux dans la Belgique fédérale². En effet, la réforme de 1993 n'a touché que de manière partielle les pouvoirs locaux, puisque seuls ont été envisagés le CPAS et l'intercommunale. Il reste encore au Constituant à réaliser une réforme en profondeur de nos collectivités locales, en vue de tirer les conséquences du fédéralisme à l'échelon local. Les accords de la Saint-Michel le prévoient d'ailleurs expressément³.

Dans l'attente de cette réforme, l'on peut toutefois constater que, au fur et à mesure de la fédéralisation, les collectivités locales ont déjà été adaptées de manière considérable à la nouvelle réalité fédérale du pays⁴. Deux périodes peuvent ainsi être dégagées: celle de la régionalisation⁵ (de 1980 à 1993, avec les réformes institutionnelles de 1980 et 1988) et celle de la fédéralisation proprement dite (depuis 1993, avec la récente révision constitutionnelle et la prochaine réforme qui sera sans doute limitée aux pouvoirs locaux).

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il paraît nécessaire d'attirer l'attention du lecteur sur le paradoxe qu'il y a à aborder la

question du CPAS en plus de celle de la commune dans le cadre d'un colloque uniquement consacré à "La commune dans l'Etat fédéral". Bien sûr, le CPAS et la commune sont étroitement liés dans la gestion locale au quotidien. En réalité,

¹ Centre public d'aide sociale.

² Au moment de décrire l'actualité du droit local belge, il convient dès lors de parler du statut provisoire des pouvoirs locaux dans la nouvelle Belgique fédérale.

³ Le texte des accords de la Saint-Michel prévoit (p. 7), dans le cadre du "transfert de compétences sans incidence financière" et outre celui de la législation organique relative aux CPAS et aux intercommunales, le transfert de la législation organique relative aux administrations locales. Ainsi, "lors de la prochaine mise à révision, l'article 108 de la Constitution sera ouvert à révision. A cet effet, un groupe de travail sera créé qui sera chargé d'examiner une régionalisation de la législation organique relative aux communes et aux provinces, à l'exception de ce qui est réglé dans la loi de pacification (la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les Chambres législatives et les Conseils provinciaux), moyennant le maintien de l'unité de la politique de police et d'incendie et du caractère communal des services de police et d'incendie. (...)"

⁴ Les tableaux de l'annexe permettent de se rendre compte de l'adaptation considérable qui a été réalisée, même s'il reste à faire l'essentiel.

⁵ Le terme "régionalisation" doit être compris par référence au concept d'*Etat régional*. L'*Etat régional* désigne une forme d'organisation du pouvoir qui, pour certains auteurs, se situe à mi-chemin entre celle de l'Etat unitaire et celle de l'Etat fédéral; pour d'autres, elle constitue l'autre composante de la catégorie des Etats composés, dont la première est l'Etat fédéral.



la commune n'est pas la seule institution locale à devoir s'adapter à la nouvelle organisation fédérale dont s'est dotée le pays; l'ensemble des pouvoirs locaux sont appelés à être réformés⁶. Le fait est qu'en l'état actuel du droit, seules la communautarisation des règles organiques des CPAS et la régionalisation de la législation organique relative aux intercommunales ont été réalisées par la réforme de 1993. L'examen de la régionalisation des lois organiques communale et provinciale a dû, quant à elle, être programmée pour plus tard par les accords de la Saint-Michel. L'explication de cet "examen différé" doit être recherchée du côté de l'article 108 de la Constitution, article clé en matière de pouvoirs locaux, mais qui n'a pas été ouvert à révision dans son intégralité par le Parlement à la veille du "dialogue de communauté à communauté". Au-delà de cet oubli⁷, il y aura sans aucun doute lieu, au moment de procéder à la réforme des communes et des provinces, de s'inspirer de l'approche adoptée pour le CPAS en 1993. Les deux problématiques sont donc intimement liées, même si chacune conserve sa spécificité. En d'autres termes, la problématique du CPAS est envisagée, lors de cette journée d'étude, afin d'éclairer le débat sur la commune dans la Belgique fédérale⁸.

Très logiquement, le plan que je suivrai se compose de deux clichés.

Premier cliché: la commune en 1993

- L'organisation de la commune
- Les compétences de la commune
- Le contrôle des actes de la commune
- Le financement des activités de la commune
- La coopération entre les communes
- Conclusion

Deuxième cliché: le CPAS en 1993

Conclusion

PREMIER CLICHÉ: LA COMMUNE EN 1993

De manière très schématique, il est possible de circonscrire en quelques lignes les trois premiers pas qu'ont réalisés les communes au fur et à mesure de la mutation régionale de l'Etat belge jusqu'alors unitaire⁹. En effet, l'on a assisté à la régionalisation de trois matières qui concernent au premier plan les communes:

- celle d'une partie considérable de l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative sur les actes des communes, sous réserve de certaines exceptions inhérentes aux problèmes linguistiques¹⁰;
- la régionalisation des règles relatives aux modalités de fonctionnement, au contrôle et à la fixation du ressort des intercommunales;
- finalement, la régionalisation du financement général des communes et de leurs missions dans les matières relevant de la compétence régionale.

Trois pas qui marquent un mouvement, la prise d'une direction. Trois pas qui préfigurent aussi un statut en déséquilibre parce que provisoire et ressenti comme tel. En ce sens, la réforme de 1993 est perçue comme porteuse d'espérance parce qu'elle a déjà rendu plus de cohérence en matière de

coopération entre les communes. En effet, la régionalisation de l'ensemble de la législation organique relative aux intercommunales a permis de couper court aux contradictions entre la jurisprudence du Conseil d'Etat et celle de la Cour d'arbitrage, nées d'un partage de compétence qui était trop souvent l'occasion de conflits entre l'Etat central et les régions¹².

⁶ C'est en toute logique aux collectivités locales de s'adapter à la fédéralisation du pays, même si elles préexistent aux régions et aux communautés d'un point de vue historique. Sous les apparences d'une forte "décentralisation" se préfigure une ère de centralisation régionale. A cet égard, la formule utilisée par l'article 1^{er} (nouveau) de la Constitution est éloquent: c'est maintenant la Région wallonne et la Région flamande qui comprennent chacune des provinces déterminées, alors qu'auparavant, c'était la Belgique qui était divisée en provinces.

Seuls les alinéas 2, 6, 3 et 4 de l'article 108 ont été ouverts à révision. Notons que d'autres problèmes du même ordre sont apparus. Ainsi en est-il, par exemple, de la suppression du niveau de pouvoir provincial dans la Région de Bruxelles-Capitale, parallèlement à la scission de la province du Brabant. Si l'on partage l'opinion visant à approuver cette suppression parce qu'elle est rationnelle, il faut par contre déplorer les problèmes de constitutionnalité qu'elle pose. En effet, selon l'article 31 de la Constitution, non révisé (1), les intérêts exclusivement provinciaux sont gérés par les conseils provinciaux. Dans ces conditions, on conçoit mal comment une autorité, autre que le Conseil provincial, pourrait être investie de la gestion des intérêts provinciaux sur la seule base d'une loi spéciale. Or, c'est précisément ce que la réforme de 1993 a prévu pour la Région de Bruxelles-Capitale: à partir du 1^{er} janvier 1995, les compétences provinciales seront transférées aux institutions communautaires et régionales existantes (le Conseil de cette région ou les Commissions communautaires), conformément à la répartition de compétences entre l'autorité fédérale et les entités fédérées. Le côté cavalier de la réforme s'explique sans doute par le fait que l'article 31 de la Constitution n'a pas (non plus) été ouvert à révision. Dans le même sens, voy. Pierre Nihoul, "Les autorités bruxelloises", in *La Belgique fédérale*, Bruylant, Bruxelles, 1994, à *paradire*.

Il est permis d'espérer qu'au moment de réformer les pouvoirs locaux, les choses soient faites dans les règles de l'art. En tout état de cause, il serait impossible de procéder à pareille réforme au cas où ne seraient pas ouverts à révision les articles 31 et 108 de la Constitution.

⁸ L'oubli a été critiqué en son temps par Hervé Bribosia, "Commentaire de la déclaration de révision du 17 octobre 1991", R.R.D., 1992, p. 577.

Pareil oubli a toutefois le mérite d'avoir permis aux parlementaires de concentrer leurs efforts sur la réforme des structures fondamentales de la nouvelle Belgique fédérale, et de remettre à plus tard celle des pouvoirs locaux, sujet délicat s'il en est, qui nécessite plus de recul et la consultation des mandataires locaux, c'est-à-dire, pour les partis politiques, la consultation de leurs "bases".

Alors que les accords de la Saint-Michel parlent de communautarisation de la législation organique en matière de CPAS, les travaux parlementaires ont préféré parler de communautarisation des règles organiques des CPAS. En effet, on s'est rapidement aperçu qu'à la différence des lois communales et provinciales, qui ne décrivent (presque) que la structure des institutions, la loi sur les CPAS comprend non seulement les règles de fonctionnement de l'institution, mais également des dispositions contenant des éléments de solidarité sociale... auxquels il ne fallait pas toucher! Autrement dit, le transfert de compétence aux communautés ne concerne qu'une partie de la loi organique du CPAS.

¹⁰ L'expression *mutation régionale* est utilisée par référence à la notion d'*Etat régional*, comme il a déjà été précisé *supra* (note 6).

Alors que l'Etat unitaire ne comportait que trois niveaux de pouvoir (l'Etat national, les provinces en tant que niveau intermédiaire, et les communes, cellules de base de l'administration), l'Etat régional emporte l'adjonction d'un niveau supplémentaire, juste inférieur à l'Etat central, dont l'autonomie décentralisée est considérable, sans toutefois égaler celle reconnue à la collectivité fédérée dans l'Etat fédéral. C'est la raison pour laquelle la doctrine classique a pris pour habitude de distinguer, en les opposant, les notions de décentralisation et de fédéralisme.

¹¹ Sur le sujet, voy. notamment Marc Nihoul, "La tutelle administrative sur les actes des communes: une compétence régionale à part entière?", R.R.D., 1992, pp. 317-334.

¹² Voy. Alain Coenen, "Répartition des compétences en droit communal - Jurisprudence récente", M.C., 1993, pp. 216-219.

Si elle veut bien continuer en ce sens, la réforme programmée par les accords de la Saint-Michel nous donne l'espoir de voir le partage des compétences en matière locale simplifié et rendu à plus de cohérence (voy. trois tableaux de synthèse en annexe)¹³.

Analysons de manière plus approfondie les éléments qui composent le statut relativement déséquilibré de la commune en 1993.

La commune, sous ses divers aspects, fait l'objet d'un partage de compétences entre l'Etat, les communautés et les régions. Le principal siège légal de ce partage se trouve:

- dans la Constitution, aux articles 31 et surtout 108;
- dans la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, modifiée le 8 août 1988, aux articles 6, par 1^{er}, VIII et 7;
- dans la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, article 4, modifié en 1993¹⁴, en ce qu'il octroie à la Région de Bruxelles-Capitale les mêmes compétences qu'à la Région wallonne et à la Région flamande.

Fondamentalement et de manière un peu simpliste, on peut dire que deux autorités différentes sont compétentes à titre principal en matière locale:

- d'un côté, l'Etat central qui détermine l'organisation des communes, par les lois et les arrêtés royaux;
- de l'autre côté, les régions qui règlent le financement et le contrôle des activités communales ainsi que l'organisation des intercommunales, par les décrets ou les ordonnances et les arrêtés de l'exécutif.

a. L'organisation de la commune

Selon l'article 108, alinéa premier, de la Constitution, les institutions communales sont réglées par la loi fédérale¹⁵. La codification de la "Nouvelle loi communale" en constitue la plus évidente manifestation, même si elle contient certains éléments qui s'écartent de l'aspect purement institutionnel de la commune¹⁶. C'est sur cette base que le législateur a conçu des règles de composition et de fonctionnement particulières pour certaines communes à régime linguistique spécial ainsi que pour les communes bruxelloises¹⁷. Dans l'attente d'une réforme, l'organisation de la commune reste donc presque uniforme pour l'ensemble du territoire belge. Ainsi en est-il surtout de l'organisation, des règles de fonctionnement et des attributions respectives du corps communal, composé du conseil communal, du collège échevinal et du bourgmestre, selon les termes de l'article premier de la nouvelle loi communale.

Lorsqu'il désire organiser la commune, le législateur fédéral se doit de respecter un certain nombre de principes déterminés par la Constitution en son article 108¹⁸. L'on voit difficilement disparaître ces principes même si, demain, l'on déci-

derait de fédéraliser les lois organiques communale et provinciale.

Il reste à mentionner la perte pour le Roi, à la suite de la réforme de 1993, de la faculté d'imposer des normes générales à l'élaboration par les Conseils communaux des statuts

¹³ Dans le sens de l'amointrissement du rôle de l'Etat fédéral en matière d'organisation des pouvoirs locaux, la réforme entraîne la perte pour le Roi de la faculté d'imposer des normes générales à l'élaboration par les Conseils communaux des statuts administratifs et péuniaires des agents communaux (voy. *infra*, point a).

¹⁴ Les mots "La Région de Bruxelles-Capitale" sont remplacés par les mots "A la seule exception des compétences qui, en application de l'article 59quater, par 4, alinéa 2, de la Constitution, sont attribuées au Conseil régional wallon et au Conseil flamand, la Région de Bruxelles-Capitale a" (article 66 de la loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'Etat, M.B., 20 juillet 1993, p. 16774).

¹⁵ En dépit de l'absence de précision sur ce point dans le texte, tous les auteurs s'accordent à reconnaître qu'il s'agit bien de la loi fédérale.

¹⁶ Ainsi, par exemple, la codification ne retient que les règles fédérales en matière de tutelle administrative applicables aux quelques communes pour lesquelles le législateur fédéral est compétent pour des raisons linguistiques (voy. *infra*); les dispositions réglant l'organisation et l'exercice de la tutelle sur les actes de la plupart des communes relèvent, quant à elles, de chaque droit régional; elles sont contenues pour l'essentiel dans deux décrets et sans doute bientôt dans une ordonnance en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale.

¹⁷ V. la loi de "pacification communautaire" du 9 août 1988 et la loi "fourretout" du 16 juin 1989.

En ce qui concerne Comines-Warneton et Fourons:

- nomination hors du conseil du bourgmestre sur avis conforme du gouverneur (en lieu et place de la députation permanente), avis lui-même donné sur avis conforme du collège des gouverneurs;
- suspension ou révocation d'un échevin pour négligence grave uniquement sur avis conforme du collège des gouverneurs, donné au gouverneur de la province (N.B.: est considéré comme négligence grave, le fait d'exercer les fonctions de bourgmestre en application de l'article 107 de la loi communale, alors que le Conseil d'Etat a annulé la nomination de l'intéressé en tant que bourgmestre pour connaissance insuffisante de la langue de la région).

Pour ce qui est de Comines-Warneton, Fourons et des six communes périphériques:

- élection directe des échevins (le collège des échevins est donc composé proportionnellement);
- dans le cas où un bourgmestre n'est pas nommé lors de l'installation du conseil communal après le renouvellement complet de celui-ci, faculté pour le conseil communal de désigner un bourgmestre faisant fonction;
- décisions du collège des bourgmestres et échevins par consensus et soumission de l'affaire au conseil communal à défaut de consensus.

En ce qui concerne les communes périphériques ainsi que les communes de la frontière linguistique:

- obligation à tout mandataire public, pour exercer ses fonctions ou celles de bourgmestre ou d'échevin, d'avoir la connaissance de la langue de la région qui est nécessaire à l'exercice de son mandat, à l'exception toutefois des bourgmestres ayant exercé leur mandat pendant au moins trois années, entre 1983 et 1989, ainsi que des conseillers et des échevins élus directement par le corps électoral pour lesquels une connaissance suffisante de cette langue est présumée de manière irréfragable; présomption irréfragable à la demande d'un membre du conseil en ce qui concerne les autres mandataires.

¹⁸ Il s'agit (1^{er}) de l'élection directe des membres des conseils communaux; (2nd) de l'attribution aux conseils communaux de tout ce qui est d'intérêt communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine; (3rd) de la décentralisation d'attributions vers les institutions communales; (4th) de la publicité des séances des conseils communaux dans les limites établies par la loi; (5th) de la publicité des budgets et des comptes; et (6th) de l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif, pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blesé (voy. l'art. 108, al. 2, de la Constitution).



administratif et pécuniaire des agents communaux, première érosion du pouvoir fédéral d'organisation^{19, 20}.

b. Les compétences de la commune

Parallèlement aux compétences ayant une portée directe sur l'organisation locale, il faut noter que les compétences communautaires et régionales intéressent généralement au premier chef les communes²¹. En effet, les missions essentielles dévolues à l'administration communale sont double: d'une part, veiller à l'intérêt communal, selon les articles 31 et 108, alinéa 2, 2°, de la Constitution; d'autre part, exécuter les missions confiées par l'autorité supérieure, suivant l'article 108, alinéa 2, 3°, de la Constitution, prolongé par l'article 46 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 en ce qui concerne les communautés et les régions²².

Tant l'Etat, les régions que les communautés peuvent ainsi charger les collectivités locales de l'exécution des lois, décrets, ordonnances et actes réglementaires. A cette occasion, ils doivent bien entendu respecter le partage de compétences établi entre eux par la Constitution et les lois spéciales. Notons que ce partage a été modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993²³, dans une moindre mesure qu'en 1988 et concernant des matières qui ne touchent que de loin la vie locale au quotidien: la politique scientifique, le commerce extérieur ou encore la politique agricole. Il faut cependant préciser qu'en ce qui concerne la partie sud du pays et en application de l'article 59quinquies de la Constitution, le transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale) a été réalisé dans des matières qui, elles, concernent directement les communes²⁴. Le transfert a été réalisé "chacun par décret", c'est-à-dire chaque collectivité concernée ayant adopté un décret pour ce faire, conformément à la Constitution.

A priori, on voit mal le législateur fédéral requérir une exécution différente d'une loi selon les communes wallonnes, flamandes ou bruxelloises du pays; il semble donc que l'exécution d'une loi fédérale par les communes doive se réaliser de manière uniforme sur l'ensemble du territoire national. On pourrait cependant imaginer que pareille hypothèse se vérifie et, pour autant que le législateur fédéral respecte les principes d'égalité et de non discrimination consacrés aux articles 6 et 6bis de la Constitution, on voit mal comment il serait possible de l'en empêcher. Selon la Cour d'arbitrage, il faut rappeler que l'égalité à respecter concerne tant les citoyens que les collectivités publiques elles-mêmes, parmi lesquelles figurent les communes²⁵.

Par contre, lorsque la communauté, la région ou la commission communautaire confie une mission à la commune, elle s'adresse aux communes qui se trouvent sur son territoire sans jamais pouvoir dépasser ce territoire. La porte est donc ouverte à la diversité; il est important de mettre cet élément en exergue, même s'il n'est pas neuf puisque, depuis 1980, l'autonomie croissante des composantes de l'Etat belge permet un traitement différencié selon les régions ou les communautés.

c. Le contrôle des actes de la commune

L'article 108, alinéa 2, 6°, prévoit expressément l'intervention de l'autorité de tutelle pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé. Sont notamment visés par cette mesure: les actes communaux.

En 1980, l'article 108, alinéa 3, est révisé. Il permet à la loi spéciale de confier l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative aux conseils communautaires ou régionaux, alors que jusque là il s'agissait d'une compétence nationale. L'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié en 1988, sera l'antichambre d'une réforme en deux étapes. A partir de 1980, en plus de l'exercice de la tutelle ordinaire, les régions n'en règlent d'abord que les procédures²⁶; depuis 1988, elles

¹⁹ Il s'agit de la modification des articles 145 et 148 de la loi communale par les articles 293 et 294 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993, visant à achever la structure fédérale de l'Etat. M.B. 20 août 1993, p. 16838 (vig. 30.7.1993).

Notons que seul le pouvoir du Roi disparaît sur ce point, la compétence générale du législateur fédéral n'étant en rien affectée par la réforme. L'autonomie du conseil communal n'est donc augmentée que de manière relative. Pour plus de détails, voy. Pierre Lambert (sous la direction de), *Manuel de droit communal*, Némésis, Bruxelles, 1992, T1, "La nouvelle loi communale", pp. 227 à 231.

Il faut encore préciser que le pouvoir du Roi n'est supprimé par la réforme de 1993 qu'en ce qui concerne le personnel communal en général. Pour ce qui est du personnel des services de sécurité (police et incendie), ce pouvoir est renforcé. Voy. Union des Villes et Communes de Wallonie, *Année communale 1992/1993*, Bruxelles, 1993, pp. 19-20.

²⁰ Il importe de remarquer que l'article 19 de la loi de réformes institutionnelles du 8 août 1980, tel que modifié en 1993, est susceptible de permettre des érosions supplémentaires au pouvoir fédéral d'organiser la commune, indépendamment d'une réforme, par le recours au mécanisme des pouvoirs implicites. En effet, le nouvel article 19 accroît le champ d'application des pouvoirs implicites aux matières réservées à la loi par la Constitution, parmi lesquelles figure précisément le pouvoir d'organiser la commune.

²¹ Voy. Yves Lejeune, "Les communes belges en 1989: une autonomie renouvelée dans un Etat neuf?", *Credit communal de Belgique*, 1989, p. 53.

²² L'article trouve un écho dans la nouvelle loi communale, à l'article 116.

²³ Loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'Etat, précitée.

²⁴ L'éducation physique, les sports et la vie en plein air, visés à l'article 4, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980: les infrastructures communales, provinciales, intercommunales et privées; le tourisme, visé à l'article 4, 10°, de la loi spéciale; la promotion sociale, visé à l'article 4, 15°, de la loi spéciale; la reconversion et le recyclage professionnels visés à l'article 4, 16°, de la loi spéciale; le transport scolaire (...), la politique de la santé visée à l'article 5, par 1^{er} I, de la loi spéciale à quelques exceptions, ainsi que l'aide aux personnes, visée à l'article 5, par 1^{er} II, de la loi spéciale, de nouveau à quelques exceptions près. Voy. principalement le décret II du 19 juillet 1993 du Conseil de la Communauté française, attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, M.B., 10 septembre 1993, p. 19981, prolongé par les décrets identiques du Conseil régional wallon et de l'Assemblée de la Commission communautaire française, tous deux du 22 juillet 1993 et publiés au même numéro du *moniteur* (p. 20000 et p. 20017, respectivement).

Notons que sous le régime antérieur à 1993, deux décrets identiques avaient été adoptés respectivement par le Conseil régional wallon, le 21 février 1991, et le Conseil de la Communauté française, le 4 mars 1991, et qui portaient approbation de l'accord de coopération du 17 novembre 1990 relatif à l'exercice conjoint de compétences par la Communauté française et la Région wallonne par l'intermédiaire d'un établissement dénommé "l'Etablissement" (M.B., 4 mai 1991, p. 9522 et 9526). Les compétences visées par ces décrets concernaient, sans entrer dans le détail, la tutelle sur les CPAS, le tourisme et le transport scolaire.

²⁵ Sur ce point, voy. de façon générale Marc Uyttendaele, "La Cour d'arbitrage depuis 1989: une Cour constitutionnelle à vocation limitée? Réflexions suggérées par l'arrêt n° 18/90 du 23 mai 1990", J.T., 13 avril 1991, n° 5586, pp. 265-273.

²⁶ Ce qui conduisait à la situation peu cohérente d'interventions concurrentes de l'Etat et des régions en matière de tutelle ordinaire.

sont appelées à régler l'organisation complète de la tutelle ordinaire, ce qui comprend le pouvoir normatif de réglementer la procédure (impartir des délais pour statuer, organiser des voies de recours), de désigner l'autorité tutélaire (l'autorité chargée du contrôle), de déterminer quels actes sont soumis à tutelle ainsi que les procédés de tutelle; bref, la tutelle administrative ordinaire devient une compétence régionale à part entière. Il en résulte un encadrement diversifié des institutions locales sur le territoire belge en ce qu'il varie d'une région à l'autre. Deux décrets et l'ancienne loi communale (bientôt remplacée par une ordonnance) doivent être consultés pour en savoir plus en la matière²⁷. Les choses seraient trop simples pour être belges si l'on en restait là.

Deux exceptions viennent modaliser la compétence régionale en matière de tutelle administrative sur les actes des communes, et permettre des interventions concurrentes de la part d'autorités supérieures trop souvent "jalouses de leurs 'souverainetés' respectives"²⁸.

Il s'agit, d'une part, pour des raisons d'ordre linguistique, de la compétence fédérale maintenue pour organiser et exercer la tutelle ordinaire sur les communes germanophones ainsi que de celle pour organiser simplement la tutelle ordinaire sur les communes périphériques, Fourons et Comines-Warmon.²⁹

D'autre part, seconde exception, parallèlement (ou concurrentement) à la tutelle ordinaire - qui s'exerce sur les actes des autorités décentralisées pris dans la sphère de leurs intérêts respectifs, c'est-à-dire, en empruntant un raccourci, la tutelle prévue dans les lois provinciale et communale -, l'Etat, les communautés et les régions peuvent établir des contrôles spécifiques (ou tutelles spécifiques) pour s'assurer de la fidèle exécution des tâches qu'ils confient aux entités locales, uniquement dans les matières qui sont de leur compétence et à condition que le contrôle soit plus adéquat; autrement dit et en empruntant le même raccourci, les communautés, les régions et l'Etat fédéral sont compétents en ce qui concerne la tutelle prévue dans d'autres lois que les lois provinciale et communale ou dans des décrets³⁰.

Dans l'état actuel du droit local belge, l'agencement de la tutelle semble paradoxal, puisque l'autorité qui en est compétente à titre principal, la région, n'est pas la même autorité que celle compétente pour organiser les collectivités locales, à savoir l'Etat fédéral. De surcroît, les interventions concurrentes de l'autorité nationale, des communautés et des régions sont favorisées tant dans la définition des missions que dans le contrôle des communes qui en résulte.

Les exceptions à la compétence régionale, justifiées pour des raisons linguistiques, ne devraient pas être remises en question de si tôt, puisqu'elles sont à l'origine de la paix communautaire obtenue en 1988 et que l'on semble vouloir défendre à tout prix³¹. Ainsi, c'est dans l'espoir de préserver cette paix communautaire que la Cour d'arbitrage a rejeté le recours en annulation introduit sur base du principe d'égalité à l'encontre de la loi introduisant des régimes distincts entre les communes du pays, arguant la justification de ces régimes distincts pour des motifs inhérents à l'intérêt général (Ndlr: la préservation de la paix communautaire)³². Quant aux accords de la Saint-Michel, ils prévoient expressément l'exclusion de la loi de pacification (loi du 9 août 1988) lors d'une éven-

tuelle régionalisation (à examiner) des lois organiques relatives aux communes et aux provinces.

Il semble important de préserver la tutelle spécifique car elle constitue le prolongement des compétences respectivement régionales, communautaires et fédérales; retirer aux collectivités concernées le moyen d'encadrer les communes de manière plus adéquate dans ces matières relèverait de l'irrationnel.

Pour terminer, il faut souligner, en adoptant une perspective inverse à la tutelle administrative, la faculté que détiennent la commune de forcer le contrôle des lois, décrets ou ordonnances qui ne respecteraient pas le principe d'égalité entre elles - à condition, bien sûr, de justifier d'un intérêt suffisant pour introduire un recours en annulation devant le juge constitutionnel, la Cour d'arbitrage, et sans préjudice de son

²⁷ Voy. Marc Nihoul, "La tutelle administrative sur les actes des communes: une compétence régionale à part entière?", RRD, 1992, p. 317 à 334. Depuis cet article, un décret du Conseil flamand, daté du 28 avril 1993, portant réglementation, pour la Région flamande, de la tutelle administrative des communes, est paru au M.B. du 3 août 1993, p. 17633 et vient donc abroger le précédent décret du 7 juin 1989, modifié par le décret du 24 juillet 1991; le nouveau décret est complété à la page 17637 du même numéro du *moniteur* par l'arrêté du Gouvernement flamand du 14 juillet 1993, attribuant au vice-gouverneur du Brabant l'exercice à l'égard des communes de la province de Brabant des attributions conférées au gouverneur de la province par le décret du 28 avril 1993 portant réglementation, pour la Région flamande, de la tutelle administrative des communes.

²⁸ Yves Lejeune, "Les communes belges en 1989: une autonomie renouvelée dans un Etat neuf?", *Credit communal de Belgique*, 1989, p. 51.

²⁹ C'est sur base de ce partage de compétence en matière de tutelle ordinaire que le législateur national du 9 août 1988 a modifié certaines règles de procédure et désigné des autorités tutélaires particulières, en ce qui concerne les communes de Comines-Warmon et Fourons, par rapport au régime distinct jusqu'alors en vigueur à l'égard de toutes les communes à régime linguistique spécial.

En bref: le gouverneur seul prend la décision d'annulation (annulable par l'autorité supérieure), sur avis conforme d'un collège des gouverneurs, composé des gouverneurs de chaque province (mais sans le vice-gouverneur du Brabant à partir de 1995, à la suite de la réforme de 1993 ayant conduit à la scission de la province de Brabant), à l'exception des décisions annulant un acte communal pour violation de la législation linguistique.

³⁰ La tutelle spécifique prime l'ordinaire en vertu du principe selon lequel le spécial déroge au général. L'établissement d'une tutelle spécifique comporte la compétence de désigner les organes qui l'exerceront.

³¹ Notons qu'en ce qui concerne les communes germanophones, quatre amendements ont été déposés lors de la discussion sur la loi spéciale du 16 juillet 1993, deux au Sénat par M. Evers et consorts, et deux (identiques aux premiers) à la Chambre par MM. Simonet, Reynders et Duquesne (amendements n° 2 et n° 17), destinés à modifier les articles 6, par 6, 1° et 7 de la loi spéciale du 8 août 1980, déjà modifiés en 1988. Les amendements proposaient l'attribution à la Communauté germanophone de la compétence en matière de tutelle ordinaire sur les communes germanophones ainsi que de contrôle des associations de communes dans un but d'utilité publique dont le ressort s'étend à la région de langue allemande (Doc. parl., Sén., 1992-1993, 558-21, p. 1 et 2; Doc. parl., Ch., 1992-1993, 10632, p. 2 et 8). Les quatre amendements avançaient la même justification: "(...) la loi spéciale du 8 août 1988 (article 6, par 2) a transféré à la Région wallonne la tutelle ordinaire sur les communes "dites malmédiennes", qui font également partie des communes à statut linguistique spécial. Dès lors, l'argument avancé jusqu'ici pour le maintien de la tutelle ordinaire de l'Etat central sur les communes à statut linguistique spécial est caduc aux yeux du Conseil. (...) Afin de simplifier la structure de la tutelle, il importerait de procéder à une adaptation analogique de la tutelle sur les intercommunales."

³² Sur ce point, voy. de façon générale Marc Uyttendaele, "La Cour d'arbitrage depuis 1989: une Cour constitutionnelle à vocation limitée? Réflexions suggérées par l'arrêt n° 18/90 du 23 mai 1990", J.T., 13 avril 1991, n° 5586, pp. 265-273.



droit de soulever une question préjudicielle dans tout litige soumis au juge judiciaire ou administratif (article 107ter nouveau de la Constitution)³⁵. Si la violation des articles 6, 6bis et 17 de la Constitution est commise par un acte administratif, la question sera portée, à titre préjudiciel, devant l'assemblée générale de la section d'administration du Conseil d'Etat³⁶.

d. Le financement des activités de la commune

La loi spéciale du 8 août 1988 avait accru de manière considérable l'intervention des régions dans le financement des communes³⁵. La réforme de 1993 n'est venue, à cet égard, que supprimer l'exception que constituait jusque là la défunte province de Brabant. L'article 6, par. 1, VIII, de la loi du 8 août 1980, modifié en 1988 et en 1993, précise donc que parmi les matières de la compétence des régions (visées à l'article 107quater de la Constitution), figurent, en ce qui concerne "les pouvoirs subordonnés": 2° "le financement général des communes" (...) qui a impliqué tout particulièrement la régionalisation du Fonds des communes et du Fonds d'aide au redressement financier des communes³⁶; ainsi que 3° "le financement des missions à remplir par les communes (...) dans les matières qui relèvent de la compétence des régions, sauf lorsque les missions se rapportent à une matière qui est de la compétence de l'autorité nationale ou des Communautés. (...)".

Ce qu'il importe de retenir, sans entrer dans le détail, c'est le rôle prépondérant que jouent les régions dans le financement des communes³⁷. En conséquence, les régimes financiers diffèrent selon que l'on se trouve dans telle région ou dans telle autre. Qu'il suffise de rappeler la réforme du Fonds des communes pour la Région de Bruxelles-Capitale, annoncée par la presse il y a une dizaine de jours, visant une répartition des fonds plus solidaire entre les communes de cette région.

e. La coopération entre les communes³⁸

En matière de coopération entre les communes, les accords de la Saint-Michel prévoyaient la régionalisation de la compétence organique relative aux intercommunales pour autant que la problématique des intercommunales transrégionales fasse l'objet d'un examen.

Depuis 1993, c'est chose faite. L'article 108, alinéa 4, de la Constitution prévoit désormais qu'en exécution d'une loi adoptée à la majorité spéciale, le décret ou l'ordonnance règle les conditions et le mode suivant lesquels plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer. (Notons toutefois qu'il ne peut être permis à plusieurs conseils communaux de délibérer en commun). L'article 6, par. 1, VIII, 1° de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié en 1993, tire directement profit de l'habilitation et octroie aux régions la compétence en ce qui concerne les associations de communes dans un but d'utilité publique, à l'exception de la tutelle spécifique en matière de lutte contre l'incendie, qui reste organisée par la loi. Quant aux intercommunales transrégionales, elles indiquent par elles-mêmes l'existence de frontières à l'intérieur de l'Etat belge une fois la matière régionalisée. Demain, non seulement les décrets et l'ordonnance organiseront entièrement les intercommunales "régionales"³⁹, mais les régions devront conclure en tout cas des accords de coopération pour le règlement des questions relatives aux associations de communes dans un but d'utilité publique dont le ressort dépasse les li-

mites d'une région.⁴⁰ C'est l'objet de l'article 61, par. 2, de la loi spéciale du 16 juillet 1993 qui vient compléter d'un petit d) l'article 92bis, par. 2, de la loi du 8 août 1980, inséré par la loi du 8 août 1988⁴¹.

f. Conclusion

La conclusion à tirer à la suite de ce petit tour d'horizon de la commune dans l'Etat belge devenu fédéral, à la date du 26 novembre 1993, tient en un simple constat: l'Etat fédéral ne détient que peu de compétence en ce qui concerne la commune; pour l'essentiel son organisation. Le même constat pourrait être fait à propos des autres pouvoirs locaux, dont le CPAS est particulièrement représentatif et à propos duquel la réforme de 1993 a déjà tranché la question que l'on pose en ce qui concerne la commune: faut-il aller plus loin dans la fédéralisation? Est-il seulement possible de faire encore marche arrière?

Deuxième cliché: le CPAS en 1993

Le but de ce deuxième cliché n'est pas de réaliser une analyse identique à celle de la commune. Il s'agit plutôt de se limiter à l'étude de la communautarisation de la législation organique en matière de CPAS à laquelle a donné lieu la réforme de 1993.

Selon l'ancienne version de l'article 5, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, la compétence des communautés en matière de politique d'aide sociale, qui relève de l'aide aux per-

³⁵ Sur ce point, voy. Marc Uyttendaele, *ibidem*. Une récente étude de Paul Martens, ayant pour titre "La Cour d'arbitrage et les pouvoirs locaux", envisage notamment la question de l'invocation par les pouvoirs locaux des articles 6 et 6bis de la Constitution (*Droit communal*, 1993, pp. 97-98).

³⁶ Voy. la loi ordinaire du 16 juin 1989, portant diverses réformes institutionnelles, appelée communément la loi "fourre-tout". Le cas échéant, le Conseil d'Etat peut ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué.

³⁷ La disposition antérieure de la loi spéciale du 8 août 1980 se bornait à permettre aux régions de fixer les critères de répartition des montants attribués aux provinces et de répartir la quote-part régionale dans le Fonds des communes. Yves Lejeune, *op. cit.*, p. 54.

³⁸ Notons que la fiscalité communale, c'est-à-dire les impositions communales (la perception de taxes ou centimes additionnels), si elles constituent une forme de financement général des communes, n'en restent pas moins de la compétence de l'Etat national en vertu de l'article 110, par. 4, de la Constitution, corroboré par l'article 9, par. 2 de la loi spéciale du 16 janvier 1989; ce, sans préjudice du pouvoir de tutelle des régions.

³⁹ Pour plus de détails sur le sujet, voy. Yves Lejeune, *op. cit.*, p. 54, ainsi que la communication du Professeur Bernard Jurion sur le financement au niveau communal.

⁴⁰ Pour plus de détails, voy. l'exposé de Jean-Marie Van Bol sur la coopération entre les communes.

⁴¹ Sous le régime précédent, instauré en 1980, les régions, à l'exception de Bruxelles-Capitale, avaient déjà adopté des règles propres relatives aux modalités de fonctionnement, au contrôle et à la fixation du ressort des intercommunales; voy. le décret flamand du 1^{er} juillet 1987, relatif au fonctionnement des intercommunales, à leur contrôle et à la détermination de leur ressort, M.B., 8 septembre 1987; voy. les décrets wallons du 5 novembre 1987, relatifs aux intercommunales dont le ressort ne dépasse pas les limites de la région wallonne (M.B., 8 janvier 1988) et du 20 juillet 1989, organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne (M.B., 8 septembre 1989); voy. aussi la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales (M.B., 26 juin 1987).

⁴² Sur le sujet, voy. Stéphane GILCART, "Les coopérations intercommunales, interrégionales et transfrontalières", in *Actes du colloque sur les intercommunales*, Région wallonne, février 1994, à paraître.

⁴³ (Vig. 30 juillet 1993). Selon l'article 92bis, par. 5, de la loi spéciale du 8 août 1980, les difficultés d'interprétation ou d'exécution des accords de coopération doivent être soumises à une juridiction de coopération ad hoc.

sonnes, c'est-à-dire des matières personnalisables, faisait l'objet de deux exceptions: les règles organiques des centres publics d'aide sociale, d'une part, et la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu légalement garanti conformément à la législation instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, d'autre part. Relativement à ces deux exceptions, la compétence "nationale" était maintenue.

L'article premier de la loi spéciale du 16 juillet 1993, visant à achever la structure fédérale de l'Etat, vient bouleverser de deux manières la compétence des communautés en matière de politique d'aide sociale.⁴² Il transforme d'abord la première exception en un élément de compétence (les règles organiques des CPAS); il maintient ensuite la seconde exception à laquelle il en ajoute trois autres.

Suite à la réforme de 1993, l'article 5, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, est donc libellé de la sorte:⁴³

"Les matières personnalisables visées à l'article 59bis, par. 2bis, de la Constitution, sont:

(...) En matière d'aide aux personnes:

2° La politique d'aide sociale, en ce compris les règles organiques relatives aux centres publics d'aide sociale, à l'exception:

a) de la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu légalement garanti, conformément à la législation instituant le droit à un minimum de moyens d'existence;

b) des matières relatives aux centres publics d'aide sociale, régies par les articles 1er et 2 et dans les chapitres IV, V et VII de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'aide sociale sans préjudice de la compétence des Communautés d'octroyer des droits supplémentaires ou complémentaires;

c) des matières relatives aux centres publics d'aide sociale régies dans la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les commissions d'assistance publique;

d) des règles relatives aux centres publics d'aide sociale des communes visées aux articles 6 et 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, et des communes de Comines-Warneton et Fournons, inscrites dans les articles 6, par. 4, 11, par. 5, 18ter, 27, par. 4, et 27bis, par. 1^{er}, dernier alinéa, de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'aide sociale et dans la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les Chambres législatives et les conseils provinciaux."

Sur le sujet, je ferai trois remarques.

1. Pour information, il est intéressant de remarquer que le texte adopté varie de manière substantielle par rapport à celui contenu dans les accords de la Saint-Michel ainsi que par rapport à celui proposé au Sénat, en ce qui concerne le nombre et la formulation des exceptions à la compétence communautaire.

2. Pour ce qui concerne la partie Sud du pays, il faut constater que la matière, après avoir été communautarisée par la loi

spéciale, a été ensuite "régionalisée" par décrets, "chacun par décret" - c'est-à-dire chaque collectivité concernée ayant adopté un décret pour ce faire - en application de l'article 59quinquies nouveau de la Constitution qui rend possible ces "accords intra francophones". En effet, l'aide aux personnes, visée à l'article 5, par. 1^{er}, II, de la loi spéciale, constitue une des matières communautaires dont l'exercice est confié,⁴⁴ d'une part, à la Région wallonne sur le territoire de la région de langue française et, d'autre part, à la Commission communautaire française sur le territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale; les exceptions mentionnées par les décrets à l'exercice de cette compétence ne concernent pas la politique de l'aide sociale.⁴⁵

L'opération revêt une importance capitale, puisque l'attribution à la Région et à la Commission de l'exercice des matières visées emporte avec elle les mêmes compétences que celles attribuées à la Communauté et, notamment, celles visées aux articles 6bis à 16, 78, 79, 81 à 83, 87, 92bis et 92ter de la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée en 1988 et en 1993. Parmi ces compétences figure la tutelle administrative sur les CPAS.⁴⁶ L'entrée en vigueur des décrets est prévue pour le 1^{er} janvier 1994.⁴⁷

⁴² M.B., 20 juillet 1993, p. 16774 (vig. 30 juillet 1993).

⁴³ Les éléments neufs sont indiqués en italique dans le texte.

⁴⁴ La compétence reste donc une compétence communautaire; seul son exercice est transféré.

⁴⁵ Il s'agit des normes déterminant les catégories de handicapés pris en charge, de ce qui relève des missions confiées à l'Office de la naissance et de l'enfance (ONE), de la Protection de la jeunesse et de l'Aide sociale aux délinquants. Voy. les références des décrets supra, premier cliché, b).

⁴⁶ Notons que la tutelle sur les actes du CPAS revêt un caractère institutionnel bi-communautaire qui, de surcroît, concerne une matière bi-personnalisable, ce qui explique la compétence de la Commission communautaire commune (l'Assemblée réunie et le Collège réuni) en matière de tutelle administrative sur les actes des CPAS qui se situent sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale (voy. les art. 62 et 63 de la loi spéciale du 8 août 1980).

Conformément à la hiérarchie des normes, les accords intra francophones ne modifient pas cet état du droit public propre à Bruxelles par le simple transfert de l'aide aux personnes à la Commission communautaire francophone. Si les décrets concernés (cités supra) restent silencieux sur ce point, leurs auteurs n'ayant pas jugé utile de s'encombrer de ce genre de "détails", certains éléments qu'ils contiennent confortent néanmoins cette thèse. Ainsi, par exemple, les décrets disposent que la Commission communautaire française exerce les compétences de la Communauté française sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale dans la matière de l'aide aux personnes, sans jamais prétendre débiter des compétences de la Communauté sur celles de la Commission communautaire commune. De plus, seul l'exercice de certaines compétences de la Communauté française fait l'objet du transfert; la compétence en tant que telle reste communautaire au regard du prescrit constitutionnel, avec toutes ses caractéristiques, notamment les limites portées par l'article 59bis, par. 4bis, de la Constitution au champ d'application des décrets de la Communauté française dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale (en ce sens, voy. l'avis du Conseil d'Etat sur la proposition de décret II attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, Doc. parl., Conseil de la Communauté française, 1992-1993, 108/3, annexe 4, p. 35).

Il faut garder à l'esprit que, à l'heure actuelle, le réel pouvoir de tutelle est exercé par la commune et non par la communauté, celui de cette dernière n'étant que marginal. Toutefois, les données du problème ne risquent-elles pas précisément de changer après le 1^{er} janvier 1994, date à partir de laquelle la Commission communautaire commune sera compétente en matière de tutelle administrative sur les CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale et pourra donc modifier sur ce point la loi organique de 1976 (conformément à la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises)?

⁴⁷ A partir de cette date seront susceptibles d'apparaître de nouveaux décrets de race particulière, déjà rencontrés en matière de tutelle ordinaire, destinés à s'appliquer sur une partie du territoire de la Région wallonne (en l'occurrence, à l'exception de celui de la Communauté germanophone, compétente en matière d'aide sociale).



L'opération a en quelque sorte des antécédents, puisqu'en 1991, deux décrets portaient approbation de l'accord de coopération relatif à l'exercice conjoint de compétences par la Communauté française et la Région wallonne par l'intermédiaire de "l'Établissement". L'accord visait, parmi d'autres matières, la tutelle sur les centres publics d'aide sociale telle que définie à l'article 5, par. 1^{er} II, 2^e, de la loi spéciale du 8 août 1980 et telle qu'exercée par la Communauté française dans le cadre de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale. Parmi les "considérants" introductifs de l'accord, on pouvait lire: "considérant que l'article 5, par. 1^{er}, II, 2^e, de la loi spéciale fait de la politique sociale une matière personnalisable, alors que l'article 6, par. 1^{er} VIII, confie la compétence sur les pouvoirs subordonnés aux régions (...)." Le libellé a le mérite d'être éloquent et de mettre en exergue le besoin de cohérence du partage de compétence en la matière.

3. Au-delà de ces transferts de compétences, qui aujourd'hui ont le mérite d'être indubitablement constitutionnels, il importe de relever quelle philosophie a été retenue au moment de communautariser les règles organiques relatives aux CPAS⁴⁸.

La volonté semble avoir été de sauvegarder une certaine unité dans la diversité, ce qui constitue d'une certaine manière le pari fédéral⁴⁹.

Dans cette perspective, il a paru plus cohérent aux parlementaires de confier l'ensemble de la politique d'aide sociale aux communautés, et de leur permettre ainsi de fixer en toute autonomie les règles organiques relatives à leurs CPAS, ce qui comporte, "notamment, la composition et le fonctionnement du conseil de l'aide sociale, le personnel, la gestion, le financement et la tutelle administrative des centres publics d'aide sociale"^{50 51}. En même temps, il est apparu fondamental de conserver l'unité fédérale sur deux plans, qui ont engendré deux types d'exceptions à la compétence communautaire, l'un de nature philosophique et l'autre d'ordre linguistique⁵²:

- le premier type d'exceptions, d'ordre plus philosophique (elles sont au nombre de trois, reprises par les nouveaux points a, b et c), porte sur un certain nombre de "droits de base" qui peuvent être considérés comme "le minimum garanti à toutes les personnes résidant en Belgique"⁵³; ils "concernent plus spécialement les revenus (notamment le minimum de moyens d'existence, ou encore le pendant de l'aide sociale: le remboursement pour les particuliers de ses frais); ils se justifient parce qu'ils constituent "l'ultime protection offerte par la sécurité sociale restée nationale"⁵⁴.

Dans cet esprit, il a été jugé nécessaire de préciser que les communautés peuvent garantir en la matière des droits supplémentaires ou complémentaires au minimum garanti (ce qui allait de soi en l'absence de toute précision, puisque les communautés sont dotées, en dehors des exceptions citées explicitement, de la compétence exclusive en matière d'aide sociale⁵⁵).

Il est en outre apparu opportun que soient exclus de la compétence communautaire le principe suivant lequel chaque commune du Royaume est desservie par un centre public d'aide sociale, doté de la personnalité juridique.

En réalité, toutes les matières réglées dans la loi organique du 8 juillet 1976, qui restent fédérales, sont reprises dans l'exception b⁵⁶. Par contre, sont visées à l'exception c les règles qui déterminent quel centre public d'aide sociale doit assurer le service de quelles personnes et quels frais sont à la charge

⁴⁸ En ce qui concerne le financement de cette nouvelle compétence, les communautés peuvent exiger des rétributions en vertu de l'article 113 de la Constitution.

En vertu de l'article 83 de la loi spéciale du 8 août 1980, toute compétence attribuée à un ministre ou au Roi en vertu du chapitre IX de la loi organique du 8 juillet 1976 en ce qui concerne la tutelle administrative, sera désormais exercée par les gouvernements de communauté, chacun en ce qui le concerne. En ce qui concerne la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, la loi nationale restera d'application aussi longtemps que les communautés n'en auront pas modifié par décret les matières pour lesquelles elles sont devenues compétentes.

⁴⁹ Une étude devrait paraître cette année sous l'intitulé: *Le statut des collectivités locales dans l'Etat fédéral*. Dans l'attente, le lecteur trouvera un premier exposé dans la revue "Mouvement Communal": Marc Nihoul, "La commune dans l'Etat fédéral. Analyse comparative de la situation dans cinq Etats fédéraux: les Etats-Unis, le Canada, l'Allemagne, la Suisse et l'Espagne", M.C., 1993, pp. 8-21.

⁵⁰ En matière de tutelle administrative des CPAS, quatre régimes "identiques" existaient en Belgique avant la réforme de 1993 (sous l'empire de la loi organique de 1976):

- dans les communes flamandes, c'est le gouvernement flamand qui est compétent (en l'occurrence, le ministre du Bien-être social et de la Santé);
- dans la Région de Bruxelles-Capitale, la tutelle est exercée par le Collège réuni de la Commission communautaire commune, ce qui assure la parité aux Flamands de Bruxelles;
- dans les communes wallonnes: c'est le Gouvernement de la Communauté française qui est compétent, étant donné que la tutelle n'a pas encore été transférée à la Région wallonne;
- dans les communes germanophones, la tutelle est exercée par l'Exécutif de la Communauté germanophone.

(Propos de M. SIMONS, Doc. parl., Ch., 1992-1993, 1063/7, "Discussion des articles", p. 31).

A la suite de la réforme de 1993, quatre régimes différents sont susceptibles de voir le jour depuis le 30 juillet 1993. Peuvent les instaurer, chacun en ce qui le concerne, le Conseil flamand pour la région de langue néerlandaise, le Conseil de la Communauté germanophone pour la région de langue allemande, la Commission communautaire commune pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale et le Conseil de la Région wallonne pour la région de langue française.

⁵¹ Voy. l'avis du Conseil d'Etat du 16 décembre 1992 sur la proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'Etat, Doc. parl., Sén., 1992-1993, 558-2, p. 2.

Si les communautés pourront décider d'augmenter le nombre de receveurs ou de secrétaires, elles ne seront pas en mesure de modifier le nombre de CPAS par commune, ni de les supprimer (Doc. parl., Sén., 1992-1993, 558-5, "Discussion des articles", p. 125).

⁵² Il y a en tout quatre exceptions renseignées dans la loi; la compétence réservée à l'autorité fédérale en matière de politique sociale est donc limitée à quatre aspects partiels que l'on a regroupé en deux blocs.

⁵³ Doc. parl., Sén., 1992-1993, 558-1, "Commentaire des articles", pp. 13-14.

⁵⁴ Doc. parl., Ch., 1992-1993, 1063/7, "Discussion des articles", pp. 30-31.

⁵⁵ En sens contraire, voy. l'avis du Conseil d'Etat précité, pp. 2-3.

Notons toutefois que, selon le Conseil d'Etat, il appartient au législateur spécial de préciser de manière plus explicite quelles sont, au juste, ses intentions, notamment sur le point de savoir s'il s'agit de formes nouvelles d'aide, d'une aide complémentaire, ou des deux. A titre subsidiaire, il y aura lieu d'expliquer si les Communautés sont compétentes pour fixer leurs propres règles, relativement à ces "droits complémentaires", notamment en matière de recouvrement, ou si les règles fédérales y seront automatiquement applicables. Le Conseil d'Etat semble avoir préché dans le désert, puisqu'aucune suite n'a été donnée à son appel. Sans doute l'a-t-il lancé afin d'éviter de lege ferenda les confusions trop tentantes entre aide sociale et sécurité sociale...

⁵⁶ C'est la raison pour laquelle il y a lieu de parler de communautarisation des règles organiques des CPAS, et non de la loi organique des CPAS (voy. *supra*).

de l'Etat, c'est-à-dire les règles contenues dans la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les commissions d'assistance publique. Reste l'exception a qui reprend trois éléments clés de la législation instituant le droit à un minimum de moyens d'existence (la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu légalement garanti).

- La quatrième exception, de deuxième type ou d'ordre linguistique (le point d), concerne la loi dite de pacification du 9 août 1988. Elle vise à préserver l'acquis communautaire en exceptant de la compétence des communautés les règles relatives aux centres publics d'aide sociale de certaines communes à risques: les communes visées à l'article 6 et 7 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative ainsi que les communes de Comines-Warneton et Fourons (l'article poursuit en précisant, par une énumération légistique, les endroits auxquels sont contenues les règles dont il est question).

CONCLUSION

A la lecture des documents parlementaires relatifs à l'article 1^{er} de la loi spéciale du 16 juillet 1993, on se rend compte à quel point la communautarisation des règles organiques qui concernent les CPAS a été controversée. Pour certains, on est allé trop loin. Selon eux, "que la politique d'aide sociale soit régionalisée (sic!) peut se concevoir. La manière de concevoir cette aide sociale peut varier de région à région pour répondre ou s'adapter à des sensibilités différentes en la matière. Les structures du CPAS ne sont pas un obstacle à cette différenciation; l'on ne voit donc pas l'utilité de régionaliser les règles organiques relatives aux CPAS. La disposition envisagée conduit encore un peu plus au séparatisme prôné par certains"⁵⁷. D'autres, par contre, pensent qu'il faut aller plus loin. Parmi eux, il y a des plus modérés qui appellent à plus de cohérence encore dans la gestion de la politique d'aide sociale; il y a aussi des plus extrémistes qui proposent la suppression de toutes les exceptions à la compétence communautaire. Pour ces derniers, les CPAS sont en quelque sorte les garants de la solidarité locale. Il devient dès lors incohérent de les soumettre à des normes fédérales, qui ne tiennent pas compte des spécificités locales⁵⁸.

Après avoir pris connaissance du sort que la réforme de 1993 a réservé au CPAS, il est permis de se demander s'il faut aller plus loin dans la fédéralisation des éléments qui composent le statut de la commune belge en régionalisant la loi organique de la commune. Sans doute est-il déjà trop tard pour faire marche arrière; régionaliser la compétence à organiser la commune revient alors à rendre plus cohérent le statut de la commune dans la Belgique fédérale; tel est un des principaux enjeux de la réforme des pouvoirs locaux programmée par les accords de la Saint-Michel.

Si l'on perçoit déjà la direction que prendra cette réforme, il reste toutefois la manière d'y procéder. De nombreuses interrogations demeurent sur le sujet, parmi lesquelles on peut mentionner les suivantes⁵⁹:

- Quels principes généraux maintenir du ressort du Constituant, du législateur fédéral spécial ou ordinaire (principes que devront respecter les collectivités fédérées) ?

- Quelle importance reconnaître à l'autonomie locale et à la décentralisation ? Dans quelle mesure peuvent-elles constituer une application en droit interne du principe de subsidiarité ? Quel(s) type(s) de recours doit(ven)t permettre leur effectivité ?

- Comment envisager les relations entre l'Etat fédéral et les collectivités locales ? Peuvent-elles rester directes ou doivent-elles devenir plus indirectes (être, par exemple, "conditionnées" par un mécanisme d'approbation de la part des entités fédérées) ?

...

Toutes ces questions méritent une réflexion que les hommes politiques et les parlementaires ont rendue possible en programmant une réforme en profondeur des pouvoirs locaux dans le cadre de la Belgique fédérale. A condition, bien sûr, de s'y atteler, avec une vision à plus long terme que les seules élections communales du dimanche 9 octobre 1994.

D'ores et déjà, les propositions vont dans le sens d'une politique locale diversifiée. Montesquieu, en son temps, n'avait-il pas compris la nécessité de permettre la diversité dans toute structure étatique ? Selon lui, "s'il est vrai que le caractère de l'esprit et les passions du coeur soient extrêmement différents dans les divers climats, les lois doivent être relatives et à la différence de ces passions, et à la différence de ces caractères".

ANNEXE

Deux tableaux comparatifs permettent d'opérer la synthèse du paysage communal belge tel qu'il a évolué au fil des réformes institutionnelles de 1980 et 1988, ainsi que de 1993. Un troisième tableau s'inscrit dans une perspective d'avenir.

Les italiques indiquent les éléments modifiés au fur et à mesure des réformes.

⁵⁷ Justification d'un amendement déposé lors de l'adoption de la loi spéciale du 16 juillet 1993 (Doc. parl., Sén., 1992-1993, 558-5, "Discussion des amendements", p. 130).

⁵⁸ Doc. parl., Sén., 1992-1993, 558-5, "Discussion des articles", p. 127.

⁵⁹ Sur le sujet, voy. Marc Nihoul, "Le statut des collectivités locales dans la Belgique fédérale", in *Le statut des collectivités locales dans l'Etat fédéral*, Faculté de droit de Namur, 1994, à paraître. Dans l'attente, le lecteur trouvera un premier exposé dans la revue "Mouvement Communal": "La commune dans l'Etat fédéral. Analyse comparative de la situation dans cinq Etats fédéraux: les Etats-Unis, le Canada, l'Allemagne, la Suisse et l'Espagne", M.C., 1993, pp. 8-21.



1. Au lendemain des réformes de 1980 et 1988

Aspect de la matière locale	Autorité compétente
L'organisation de l'institution	L'Etat
Le contrôle	Principalement les régions (sauf tutelle spécifique)
Les intercommunales	En partie les régions
Les finances	Principalement les régions (sauf les impositions locales)
Les compétences locales	Selon le partage des compétences

2. Au lendemain de la réforme de 1993

Aspect de la matière locale	Autorité compétente
L'organisation de l'institution	L'Etat
Le contrôle	Principalement les régions (sauf tutelle spécifique)
Les intercommunales	Principalement les régions (dont l'intercommunale interrégionale ⁶⁰)
Les finances	Principalement les régions (sauf les impositions locales)
Les compétences locales	Selon le partage des compétences

A partir de ces tableaux peuvent être faits deux constats:

Premier constat: sous les apparences d'une forte décentralisation se préfigure une ère de centralisation régionale. Les parti-

cularismes régionaux du droit communal vont s'accroître, au point que l'on pourrait désormais décrire le statut de la commune comme un polyptyque composé d'un tableau central, la nouvelle loi communale organisant l'institution, et de trois tableaux latéraux, correspondant aux trois systèmes régionaux (pour tout le reste du statut).

Deuxième constat: l'intensification des rapports des communes avec les régions se double d'un développement des rapports avec les communautés, en particulier dans le domaine de l'enseignement. Il s'agit d'une conséquence directe du fédéralisme asymétrique "à la belge" qui ne manquera pas de modaliser le statut de la commune dans l'Etat fédéral tel qu'il sera conçu en Belgique au lendemain de la réforme des pouvoirs locaux programmée par les accords de la Saint-Michel.

3. Au lendemain de la réforme en matière locale prévue par les accords de la Saint-Michel (?)

Aspect de la matière locale	Autorité compétente
L'organisation de l'institution	les régions
Le contrôle	Principalement les régions (sauf tutelle spécifique)
Les intercommunales	Principalement les régions (dont l'intercommunale interrégionale)
Les finances	Principalement les régions (sauf les impositions locales)
Les compétences locales	Selon le partage des compétences

⁶⁰ Un accord de coopération est obligatoire à propos de l'association de communes qui s'étend à plus d'une région.

⁶¹ Ces deux constats sont inspirés de ceux qu'avait déjà faits Yves Lejeune en 1989 (Yves Lejeune, *op. cit.*, p.59).